

Vergaderjaar 2020–2021

31 322

Kinderopvang

Nr. 419

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 november 2020

Eind 2019 heb ik uw Kamer toegezegd onderzoek te laten doen naar hoe gemeenten invulling geven aan het beleid rondom sociaal-medische indicatie (SMI). Aanleiding voor deze toezegging waren vragen en signalen uit uw Kamer over casussen waarin SMI een onvoldoende oplossing was. Op dit moment liggen er ook twee wetsvoorstellen in uw Kamer, de verzamelwet kinderopvang en de wet verbetering uitvoering toeslagen, die raken aan groepen die momenteel zijn aangewezen op SMI. Voorgesteld wordt het recht op kinderopvangtoeslag uit te breiden voor huishoudens waarin de ene ouder gedetineerd is en waarin één van de ouders een indicatie heeft vanuit de Wet langdurige zorg (Wlz). Als deze wetsvoorstellen doorgang vinden, dan heeft dit impact op het SMI-beleid van gemeenten omdat de groep die daarvoor in aanmerking komt dan verkleind wordt.

In het voorjaar van 2020 is onderzoeksbureau Significant begonnen met dit onderzoek. Eind oktober zijn de resultaten opgeleverd¹. Ik wil de onderzoekers bedanken voor hun inzet. Ik ben blij met het gedegen rapport waarmee meer inzicht verkregen wordt op de invulling van SMI door gemeenten. In deze brief ga ik verder in op de sterke punten en de verbeterpunten rond SMI en welke conclusies ik hieruit trek.

Achtergrond kinderopvang en SMI

Met het ingaan van de Wet kinderopvang in 2005 werd geregeld dat werkende ouders voortaan via het Rijk een inkomensafhankelijke vergoeding voor de kosten van kinderopvang zouden krijgen: de kinderopvangtoeslag. Eén van de eisen voor het in aanmerking komen voor de kinderopvangtoeslag, was dat beide ouders werken of een traject naar werk volgen, zoals een opleiding of een re-integratietraject.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Er zijn ook ouders die geen recht hebben op kinderopvangtoeslag, maar die vanwege een sociale of medische indicatie (deels) niet in staat zijn om voor hun kinderen te zorgen waardoor kinderopvang nodig is. De redenen waarom ouders niet voor hun kinderen kunnen zorgen, kunnen sterk verschillen. Evenals de periode waarin zij daartoe niet in staat zijn en de mate waar in zij (geheel of gedeeltelijk) niet voor hun kinderen kunnen zorgen.

In deze gevallen ligt aanspraak op de kinderopvangtoeslag niet voor de hand. Het gaat om een diverse groep ouders, waar vaak geen eenduidige criteria voor zijn en waarvoor maatwerk wenselijk is. Om die reden is dit beleid begin 2005 belegd bij gemeenten. Vanuit de gedachte dat gemeenten het beste in staat zijn maatwerk te bieden. Dit doen zij met SMI en in combinatie met andere instrumenten die zij tot hun beschikking hebben. Via het gemeentefonds hebben gemeenten geld gekregen om deze ouders via SMI een tegemoetkoming te geven in de kosten van kinderopvang. Het geld dat zij in 2005 hebben gekregen is niet geoormerkt. Dat betekent dat gemeenten niet hoeven te verantwoorden waaraan ze dit uitgeven en volledige beleidsvrijheid hebben bij het vormgeven van SMI. Het bedrag is in 2005 vastgesteld op ca € 28 miljoen.

Omdat gemeenten beleidsvrijheid hebben, is er minder zicht op de manieren waarop gemeenten invulling hebben gegeven aan SMI. Er wordt met enige regelmaat in de Tweede Kamer gevraagd naar specifieke casussen en ook de National Ombudsman heeft recent een brief gestuurd met daarin een aantal mogelijke knelpunten. Met dit onderzoek wilde ik meer zicht krijgen op hoe verschillende gemeenten SMI hebben ingevuld en wat hiervan in de praktijk de consequenties zijn.

Opzet onderzoek

Significant heeft op verschillende manieren onderzoek gedaan om een beeld te krijgen van de invulling aan SMI en welke effecten dit in de praktijk heeft. Dit hebben zij gedaan door middel van kwantitatief en kwalitatief onderzoek.

Het onderzoek betreft enerzijds een feitelijke, cijfermatige verkenning van de situatie: het aantal aanvragen, toekenningen en de ontwikkeling hierin, evenals de kosten die gemaakt worden in het kader van SMI. Anderzijds is gekeken hoe gemeenten SMI vormgeven: hoe verloopt de indicering, aanvraag en toekenning? Daarnaast heeft Significant ook de bredere beleidscontext en bijbehorende doelstellingen onderzocht, waarbij is gekeken naar hoe gemeenten SMI gebruiken in combinatie met de andere instrumenten die zij tot hun beschikking hebben. Significant heeft dit onderzocht door middel van deskresearch en een enquête die is uitgezet onder gemeenten. Ca. 60% van de gemeenten heeft de enquête ingevuld, waarmee het onderzoek representatief is. Vervolgens is zowel met gemeenten (beleidsmedewerkers en indicatiestellers) als met ouders gesproken over hoe het gebruik van SMI ervaren wordt.

Algemeen beeld

De meeste gemeenten hebben als hoofddoel voor SMI het ontlasten van ouders die in een moeilijke situatie zitten (91%). Ongeveer twee derde van de gemeenten beoogt met SMI ook de ontwikkeling van kinderen te stimuleren en zo'n 40% hoopt dat het inzetten van SMI kan leiden tot een structurele verbetering binnen gezinnen op het gebied van sociaal medische situatie. De gemeenten zijn over het algemeen ook positief tot zeer positief over het bereiken van deze doelen. Zo zijn gemeenten van mening dat SMI redelijk effectief (64%) tot zeer effectief (24%) is in het ontlasten van ouders. Gemeenten zijn ongeveer even positief wanneer het

gaat om SMI als ondersteunend aan de ontwikkeling van kinderen. Daarnaast denkt 53% dat SMI effectief tot zeer effectief kan zijn om structurele verbeteringen van de thuissituatie van de ouders die een aanvraag doen. Al met al denkt 65% van de gemeenten dat SMI een (ruim) toereikende voorziening is voor ouders, 29% staat hier neutraal tegenover en 6% is het daar (zeer) mee oneens.

De meeste gemeenten hechten erg aan de beleidsvrijheid die zij hebben gekregen en die hen in staat stelt om maatwerk te leveren. Hoewel de meeste gemeenten regels rondom SMI hebben vastgelegd, hebben zij vaak ook de mogelijkheid om van deze regels af te wijken wanneer er sprake is van schrijnende gevallen. Het nadeel van deze beleidsvrijheid is dat gemeenten soms ook aangeven behoefte te hebben aan (meer) kaders en meer inzicht in hun financiën.

Uit de resultaten van het onderzoek blijkt dat SMI de afgelopen jaren beter ingebed is geraakt in het gemeentelijk beleid. Er wordt nu binnen gemeenten ook vaker verbinding gezocht met andere domeinen zoals jeugd en onderwijs. Ten opzichte van eerder onderzoek uit 2014² hebben meer gemeenten SMI vastgelegd in verordeningen of beleidsregels, namelijk 82%. Kleinere gemeenten (<50.000) hebben SMI vaker in de beleidsregels van de bijzondere bijstand geregeld of regelen SMI relatief vaker ad-hoc. Zij zullen doorgaans ook met minder aanvragen te maken hebben dan grotere gemeenten.

De meeste gemeenten (53%) vinden SMI goed uitvoerbaar, 33% is neutraal, 12% is negatief en een enkele gemeente is zeer negatief. Gemeenten geven aan dat zij nog wel verbetermogelijkheden zien. Zij willen graag hun eigen beleid helderder vastleggen. Ook willen ze hun interne processen verbeteren zodat SMI beter aansluit op andere voorzieningen in de gemeente en de situatie van ouders beter monitoren. Gemeenten geven soms ook aan het lastig te vinden dat SMI tijdelijk is, terwijl sommige situaties een structureler karakter hebben.

Ouders die zijn geïnterviewd voor dit onderzoek geven vaak aan tevreden te zijn over SMI en blij te zijn dat deze regeling bestaat. Wel komt uit gesprekken met ouders naar voren dat zij vaak eerst niet wisten dat dit instrument bestond en dat de informatievoorziening hierover beter kan. Er is soms weinig te informatie op de gemeentelijk website te vinden en medewerkers van de gemeente kennen soms niet voldoende alle eigen regels rondom SMI, zo zeggen ouders. Gemeenten zien de informatievoorziening ook als aandachtspunt en hebben aangegeven erop in te willen zetten dat SMI nog bekender wordt.

Conclusie

Uit bovenstaande resultaten, leid ik af dat SMI goed uitgevoerd kan worden, in de laatste jaren verder geprofessionaliseerd is en beter ingebed is geraakt in het sociale domein. Gemeenten leggen ook eerder de verbinding met andere domeinen zoals jeugd en onderwijs. Gemeenten geven daarnaast aan dat zij blij zijn met de beleidsvrijheid en een afweging maken tussen SMI en andere instrumenten en daardoor in staat zijn om maatwerk te leveren. Dat zijn beide voordelen van decentralisatie.

De doelen die gemeenten met SMI beogen, sluiten goed aan bij het oorspronkelijke doel dat met SMI beoogd werd. SMI stelt gezinnen, die geen recht op kinderopvangtoeslag hebben en vanwege een sociale of medische indicatie in een lastige positie zitten, in staat om arbeid en zorg

² Bijlage bij Kamerstuk 31 322, nr. 245

te combineren. Daarnaast kan SMI ook ondersteunend zijn aan de ontwikkeling van kinderen, omdat de kwaliteit van de Nederlandse opvang goed is. Het is goed dat veel gemeenten ook voor dat laatste aspect oog hebben. Ten aanzien van informatievoorziening en bekendheid kunnen duidelijk nog stappen gezet worden, zo blijkt ook uit het bevragen van ouders.

Uitvoering van SMI

Bijna driekwart van de gemeenten voert SMI zelf uit. Een zeer klein deel (4%) besteedt dit uit aan een andere organisatie en de overige gemeenten doen de uitvoering van SMI samen met andere gemeenten.

Uit de interviews blijkt dat in veel gemeenten de afgelopen jaren is ingezet op het vergroten van de bekendheid van SMI onder hulpverleners. Daardoor is SMI soms ook verschoven van het sociale zaken of werk en inkomen naar het domein jeugd of onderwijs. De meeste ouders worden geïnformeerd over SMI door hulpverlenende instanties, Sociale Zaken of de Sociale Dienst van de gemeente, via de website van de gemeenten, door kinderopvangorganisaties of door het Centrum Jeugd & Gezin (CJG). De meeste ouders die zijn geïnterviewd voor dit onderzoek, waren voordat zij behoefte hadden aan SMI niet op de hoogte van het bestaan van SMI. Het verschilt enigszins per gemeente, hoe gemakkelijk de informatie kon worden gevonden.

Het verschilt per gemeente wie de indicatie voor SMI afgeeft. Dit kan de gemeente zelf zijn, maar ook het wijkteam, de jeugdgezondheidszorg, de GGD, het CJG, maatschappelijk werk of de huisarts. Indien de indicatie door een professional wordt gedaan, neemt de gemeente deze indicatie vrijwel altijd over, zo blijkt uit de interviews.

De meeste gemeenten stellen voorwaarden aan het gebruik van SMI. Een logische eis is dat de ouder binnen de gemeente moet wonen. Daarnaast moet er bij de overgrote meerderheid van de gemeenten een noodzaak zijn tot SMI, liefst vastgesteld door een professional. Daarnaast stellen veel gemeenten als voorwaarde dat er geen andere voorliggende voorzieningen zijn (bijvoorbeeld peuteropvang of voorschoolse educatie) waarvan gebruik wordt gemaakt en dat het kind jonger is dan 12 (in sommige gemeenten wordt een andere leeftijd gehanteerd). Een minderheid van de gemeenten hanteert een inkomenscriterium of vermogenstoets of vragen dat het gezin werkt aan een verbetering van de thuissituatie (eis van wederkerigheid).

De redenen om SMI toe te kennen zijn vaak een combinatie van problemen (72%) of psychische problemen van één van de ouders (68%), maar ook de ontwikkeling van het kind (48%) kan een reden zijn om SMI te kennen. De belangrijkste redenen om SMI af te wijzen volgen uit het bovenstaande: er zijn voorliggende alternatieven beschikbaar (54%) of er is geen noodzaak of indicatie (46%).

Van de gemeenten geeft 40% aan dat zij kunnen afwijken van de beleidsregels, 35% van de gemeenten is neutraal over deze situatie en 25% geeft aan dat ze niet afwijken van hun regels. De belangrijkste redenen om af te wijken zijn een onbillijke of crisissituatie (29%), maatwerk (25%), de welzijn van het kind (14%) of wanneer het gaat om een verlenging van SMI (13%).

Ruim een derde van de gemeenten geeft SMI niet voor een bepaalde tijd af, maar bekijkt dit per casus. 25% van de gemeenten geeft SMI af voor een periode van 6 maanden. Andere gemeenten geven SMI af voor 3, 9 of

meer dan 12 maanden, of geven SMI af tot en met het einde van het kalenderjaar.

De meeste gemeenten (62%) stellen geen maximum aan het aantal dagdelen waarvoor een toekenning wordt afgegeven. In bijna een vijfde van de gemeenten wordt een afwijkend aantal dagdelen per maand gehanteerd, of kunnen de maximale dagdelen afhangen van het soort opvang (dagopvang of buitenschoolse opvang). In een aantal gemeenten wordt een vast aantal maxima gehanteerd van 4 dagdelen (11%), 6 dagdelen (7%), of 8 dagdelen (2%).

Conclusie

Uit bovenstaande leid ik af dat gemeenten maatwerk bieden. Waar nodig wijken zij vaak af van hun eigen regels, om aan te kunnen sluiten bij de specifieke situatie van gezinnen. In het onderzoek staan een aantal mooie voorbeelden van ouders die aangeven dat gemeenten ook nadat SMI is toegekend, aandacht hebben voor de gezinssituatie en nazorg leveren. Er zijn ook veel overeenkomsten tussen gemeenten, de redenen om SMI toe te kennen en af te wijzen komen veel overeen. De meeste gemeenten geven tijdelijke indicaties af, die eventueel verlengd kunnen worden als dat nodig is. Ik kan me daarbij voorstellen dat gemeenten SMI in eerste instantie voor een bepaalde periode afgeven, omdat het vaak ook gaat om tijdelijke, veranderlijke situaties. Wel is het belangrijk dat gemeenten blijven kijken naar de situatie en dat verlengingen mogelijk blijven wanneer de problemen nog niet voldoende zijn opgelost.

Een aantal gemeenten kiest ervoor om een inkomenscriterium toe te passen om te bepalen of een ouder wel of niet in aanmerking kan komen voor SMI. Ik wil benadrukken dat in de richtlijnen van de VNG staat dat het onwenselijk is om een inkomensgrens te hanteren en dat ook ik denk dat het belangrijk is dat alle ouders die SMI nodig hebben, daartoe in aanmerking kunnen komen.

Financiën

Er is sinds 2017 een stijging te zien van het totale aantal toekenningen voor SMI van ca. 30%.³ Gemeenten denken dat deze stijging te maken heeft met de grotere bekendheid van SMI en een beperktere uitstroom van SMI. Mensen maken langer gebruik van SMI. Daarnaast hebben gemeenten in interviews ook aangegeven dat ze SMI nu soms anders inzetten, in combinatie met andere beleidsinstrumenten in het sociale- en jeugddomein. Mogelijk wordt SMI vaker ingezet als alternatief voor jeugdhulp of jeugdzorg en kan dit ook een gedeelte van de stijging verklaren.

Het aantal gemeenten dat geen SMI toekent omdat ze aangeven daartoe geen financiële middelen te hebben, is 2%. In het overgrote deel van de gemeenten is dit dus geen reden om SMI af te wijzen wanneer daar wel een noodzaak toe bestaat. Gemeenten geven wel aan dat ze weinig grip hebben op hun financiën. Het is niet duidelijk hoeveel geld zij beschikbaar hebben voor SMI. Zoals in de inleiding van deze brief uitgelegd, is het geld voor SMI niet geoormerkt. Het is opgenomen in het totaal aan middelen voor het sociale domein. Een alternatief destijds had kunnen zijn om het geld via een specifieke uitkering aan gemeenten te geven. Dat zou echter betekend hebben dat gemeenten ook een grotere administratielast hadden gekregen en hadden moeten verantwoorden hoeveel geld ze elk

³ Daarbij moet worden aangekaart dat bijna de helft van de ondervraagde gemeenten hierbij aangaf dat ze niet weten of er een stijging is of dat dit niet van toepassing is.

jaar uitgeven aan SMI. Ook was er dan waarschijnlijk wat minder ruimte voor maatwerk geweest, aangezien dat ook verantwoord had moeten worden.

In 2005 is het bedrag dat gemeenten voor SMI kregen, vastgesteld op ca € 28 miljoen. De onderzoekers hebben berekend dat dit, met prijs-indexatie, inmiddels is opgelopen tot ca € 33 miljoen. Dit bedrag is niet aangepast aan beleidsontwikkelingen of andere factoren, zoals de stijging van de kinderopvangkosten, het uitbreiden van voorschoolse educatie van 10 naar 16 uur in 2020 en het extra geld dat gemeenten in 2016 hebben gekregen voor peuteropvang.

Hoewel de verdeelsleutel bekend is en ook in het onderzoek wordt genoemd, is het lastig om te berekenen hoeveel gemeenten precies voor SMI krijgen. Gemeenten geven aan dat zij dit lastig vinden. Gemeenten die het geld niet sinds het begin hebben bijgehouden, hebben nu geen goed inzicht in de huidige financiële status.

Om de kosten op te brengen vragen de meeste gemeenten aan ouders een bijdrage die vergelijkbaar is met de inkomstenstabel van de Belastingdienst (46%) of ze kijken naar de draagkracht van de ouders (21%). Circa 15% van de gemeenten kiest ervoor om geen eigen bijdrage te vragen. Sommige andere gemeenten kiezen ervoor om SMI vaker tijdelijk in te stellen voor een periode van een aantal maanden, dan zij hiervoor deden. Dit heeft echter als nadeel dat de administratieve lasten van het steeds opnieuw beoordelen van de situatie, toenemen.

Conclusie

Uit het beeld kom naar voren dat aantal aanvragen in de afgelopen jaren met 30% is toegenomen. Het budget voor SMI is sinds 2005 via prijs-indexatie met zo'n 18% gestegen is. In de Verzamelwet Kinderopvang die ik onlangs aan uw Kamer heb gestuurd, zal een groep ouders die nu gebruik maakt van SMI, verschuiven naar de kinderopvangtoeslag. Het gaat om gezinnen waarin een van de ouders een permanente Wlz-indicatie heeft en de andere ouder werkt. Middels het recent door uw kamer behandelde Wetsvoorstel Verbetering Uitvoering Toeslagen zullen ook gezinnen waarvan een van de ouders gedetineerd is en de andere ouder werkt en gezinnen waarvan een van de ouders in een verpleeghuis verblijft, in de toekomst in aanmerking komen voor kinderopvangtoeslag. Reden hiervoor is dat het hier gaat om uniforme, duidelijk gedefinieerde groepen, in veelal langdurige dan wel onveranderlijke situaties, waardoor het dus goed mogelijk is deze groepen onder de kinderopvangtoeslag te brengen. Ik ben niet voornemens om gemeenten te korten op hun middelen. In plaats daarvan hoop ik dat het overhevelen van deze groepen naar de kinderopvangtoeslag gemeenten meer ruimte geeft om de ouders die nog wel een beroep doen op SMI te helpen.

Tot slot

Met dit onderzoek is een goed beeld verkregen van de uitvoering van SMI door gemeenten. De kinderopvangtoeslag is er om ervoor te zorgen dat ouders arbeid en zorg kunnen combineren. Wanneer ouders vanwege een sociale of medische indicatie daartoe niet in staat is, dan kan de gemeente met SMI uitkomst bieden. Ouders kunnen dan ontlast worden en als er een werkende ouder aanwezig is, dan kan SMI ouders ook in staat stellen om arbeid en zorg te combineren. Omdat de redenen waarom ouders niet voor hun kinderen kunnen zorgen en de duur waarvoor dat geldt heel verschilt, is het niet mogelijk om voor alle situaties landelijke regels te creëren. Hierin is maatwerk passend en uit dit onderzoek komt naar voren

dat gemeenten goed kijken naar de situatie van ouders en dat zij goed in staat zijn om maatwerk te leveren.

Er is goed te zien dat gemeenten in de afgelopen jaren SMI verder hebben ingebed in het gemeentelijk beleid en verder zijn gaan professionaliseren. Ik vind het goed dat gemeenten inzetten op SMI en daar serieus mee aan de slag zijn gegaan in de afgelopen periode. Dat gemeenten zelf aangeven dat zij graag hun interne processen nog verder willen verbeteren zodat SMI nog beter aansluit op andere (hulp)voorzieningen in de gemeente, zie ik als positief. Ik zal de VNG vragen of zij, al dan niet in samenwerking met SZW, dit proces verder kunnen faciliteren. Met name waar het gaat om het verbeteren van de informatievoorziening richting ouders, zodat ouders die nog geen gebruik maken van SMI, maar dit wel nodig hebben, op de hoogte worden gebracht van hun mogelijkheden. Daarmee hoop ik te voorkomen dat SMI onbenut blijft. Ook wil ik hierbij het punt meenemen dat een aantal gemeenten een inkomensgrens hanteren, en hoe dit op een andere manier opgelost kan worden.

Met de twee wetsvoorstellen die nu in de Tweede Kamer liggen wordt het recht op kinderopvangtoeslag voor bepaalde groepen uitgebreid. Dit zijn groepen die momenteel aangewezen zijn op SMI, waarvan gemeenten in dit onderzoek aangeven dat zij dit lastige casussen vinden. Ik ben niet voornemens om gemeenten na deze overheveling te korten op hun middelen. Ik ga ervan uit dat dit ervoor zal zorgen dat gemeenten in de toekomst voldoende financiële armslag zullen hebben om de ouders die een beroep doen op SMI te (blijven) helpen.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
B. van 't Wout